

# EL SISTEMA FINANCIERO EN LA RECONSTRUCCION DE POPAYAN 1983-1988\*

(SEGUNDA PARTE)

## III. Cambios en los indicadores de la actividad económica de Popayán y el Cauca

Ante la contingencia telúrica y su devastador efecto, se hacía necesario activar de inmediato la economía y para ello nada mejor que estimular la construcción por su pronta respuesta en la creación de empleo y generación de ingresos y por su demanda de otros servicios cuya provisión no era compleja. El espíritu de la Resolución 32 de 1983 de la Junta Monetaria fue precisamente ése, aunque acompañado débilmente de una acción en el sector productivo, no obstante el alivio que se daba en materia de capital de trabajo a las actividades mercantiles e industriales. Más adelante, en el tiempo, este alivio se hizo extensivo a quienes prorrogaban y refinanciaban obligaciones según su caso particular.

El gran volumen de recursos que fluyó desde 1983 hacia el departamento del Cauca y especialmente hacia la ciudad de Popayán en las más diversas formas: créditos, donaciones, auxilios, transferencias, etc., de distinto origen, hizo posible que la economía regional se viese enfrentada a una dinámica inusitada, propiciada en buen grado por la inversión pública y privada en el sector construcción, el cual a su vez presionaba sobre los demás sectores como el alimentario, el comercio, la industria y los servicios, determinando una serie de cambios en el comportamiento de los principales renglones de la actividad económica.

Como resultado de la observación que se efectuó a cada uno de los indicadores de esas modificaciones, se concluyó que los años de 1983 y 1984 fueron satisfactorios en términos generales, frente a los resultados obtenidos en 1982. Sin embargo, fue preocupante la situación de 1985 cuando varios sectores presentaron cifras negativas como síntomas de una economía regional en receso; en 1986, se pudo observar cierta recuperación en los renglones industrial, comercial, algunos rubros agrícolas y reforestación, aunque hubo bajos niveles de crecimiento en el sector de la construcción y consecuentemente en el empleo, situación que se mantuvo en 1987, todo lo cual se analiza sectorialmente a continuación.

### A. En la construcción

Los indicadores de la actividad edificadora en la ciudad de Popayán son muy objetivos y muestran lo que ocurrió en los últimos años. En 1983, año del sismo, como era lógico se incrementó en 41.2% la expedición de licencias para construcciones nuevas, y en 46.6% para adelantar adiciones y reformas, lo cual se tradujo en aumentos del 115.1% y del 165.1% en el área correspondiente. Durante 1984 la construcción mantuvo niveles altos, aunque el ritmo acusó disminución, situación que se agudizó en 1985 y 1986 cuando la actividad edificadora se colocó en niveles inferiores a los registrados en 1982, con las consiguientes secuelas de desempleo (Cuadro 27). Este fenómeno del decrecimiento de la construcción tiene varias explicaciones:

\* La primera parte de este documento se publicó en la Revista de marzo de 1989. Fue elaborado por Darío Ramírez Delgado, Jorge Trujillo Figueroa y Gonzalo A. Valencia Barrera.

CUADRO 27

Estadística de la edificación en Popayán  
1982-1987

Período	Total		Nuevas edificaciones		Adiciones y reformas	
	Número de licencias	Mts. cuadrados construidos	Número de licencias	Mts. cuadrados construidos	Número de licencias	Mts. cuadrados construidos
1982 .....	328	85.444	182	68.957	146	16.487
1983 .....	471	192.047	257	148.339	214	43.708
1984 .....	426	143.658	183	104.020	243	39.638
1985 .....	194	62.732	121	49.520	73	13.212
1986 .....	245	61.492	199	52.551	46	8.941
1987 .....	678	75.393	622	67.707	56	7.686

Fuente: Oficina de Planeación Municipal de Popayán.

a) Aunque existen numerosos barrios periféricos por reconstruir, y en el sector histórico abundan lotes vacíos, donde antes se levantaban antiguas casonas al estilo peculiar de la ciudad, muchas familias no están en condiciones de asumir el costo que ello implicaría. A pesar del tratamiento especial del crédito de emergencia, con tasas de interés subsidiadas, período de gracia y amplios plazos, hacer una inversión de varios millones, con baja o nula rentabilidad, es riesgo que pocos se atreven a correr y se limitan a esperar que alguna entidad, oficial o privada ofrezca compra del lote para construir instalaciones de índole comercial, industrial o residencial con fines económicos y rentables.

b) Ante la realidad de tener que hacer frente a una obligación bancaria, para poder reconstruir su casa de habitación, muchos damnificados optaron por levantar no sólo la propia vivienda, sino que adicionalmente construyeron apartamentos o locales comerciales con miras a asumir el pago de las cuotas de amortización, con base en las probables rentas derivadas de su alquiler y en vista de los altos cánones que alcanzaron éstos ante la escasa oferta post-sísmica. Este factor contribuyó a que se produjera una saturación de la demanda real efectiva, desestimulando la inversión e incluso coadyuvó a la caída del nivel de los arrendamientos.

Por otro lado, se debe dejar en claro que cierta parte de la labor desarrollada en el campo de vivienda popular no aparece registrada en este documento,

por pertenecer las entidades ejecutoras al sector oficial que no requieren trámite de la licencia de construcción en Planeación Municipal. Por ejemplo, la CRC coordinó la adjudicación de lotes con servicios, que reemplazaron las carpas que formaban los asentamientos surgidos a raíz del sismo, actividad que contempla inversiones por valor de \$ 3.300 millones y de la cual se ha ejecutado el 75%. Dentro de esa actividad, el Instituto de Crédito Territorial, aparte de otros programas, ha recibido transferencias de la CRC por valor de \$ 900 millones, destinados a créditos populares en zonas marginales para la construcción de soluciones de vivienda.

Es de anotar que el proceso de reedificación de la ciudad, por presión de la demanda principalmente, generó en principio incrementos excesivos en los precios de los materiales de construcción, como puede apreciarse en el Cuadro 28, donde productos como arena y balasto registraron alzas del 215.8% entre diciembre de 1982 y diciembre de 1985. En el mismo período, el hierro experimentó aumento del 90.4%, el cemento el 52.0% y en madera se presentaron grandes variaciones, en algunos casos superiores al 100%, a pesar de la buena labor desarrollada por los centros de acopio en materia de equilibrio de precios. Esta tendencia fue disminuyendo a medida que se terminaban las obras, al tiempo que decrecía la demanda y los recursos disponibles eran menores, hasta que finalmente en 1986 y 1987 se observó estancamiento en algunos precios.

CUADRO 28

Precios de los principales materiales de construcción  
en la ciudad de Popayán

(Valor en pesos corrientes)

Materiales	Unidad	1983		1984	1985	1986	1987
		Jun.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.
Arena de río .....	Metro cúbico	725	1.370	1.400	1.500	1.500	2.000
Balasto .....	Metro cúbico	725	1.370	1.650	1.500	1.600	2.000
Cemento .....	Saco 50 kg	280	305	360	415	515	660
Ladrillo común .....	Millar	7.500	7.833	9.000	9.000	10.000	12.000
Teja de barro .....	Millar	9.500	10.000	10.000	10.000	12.000	13.000
Teja de asbesto							
cemento .....	No. 4	471	490	500	627	1.040	1.294
Tubo de gress 4" .....	Unidad	150	170	200	260	310	390
Sifón de gress 4" .....	Unidad	150	170	200	260	310	390
Tubo de cemento 4" .....	80 cm	100	107	123	140	160	215
Baldos de cemento							
25 x 25 cm .....	Metro cuadrado	357	370	410	600	650	740
Hierro de 1/4" .....	Tonelada	48.333	54.000	71.000	99.000	133.000	168.000
Hierro de 3/8" .....	Tonelada	48.000	50.000	68.000	94.000	125.000	158.000
Tubo galvanizado							
de 1/2" .....	6 metros	840	882	1.182	1.400	1.850	1.900
Tabla común .....	3 metros	137	132	160	190	260	310
Bastidores .....	3 metros	50	58	100	100	100	110
Esterilla .....	6 metros	165	175	220	240	280	300

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—. Banco de la República - Investigaciones Económicas. Popayán.

**B. En el sector financiero**

Ligado estrechamente con la construcción se encuentra el sector financiero, por su condición de colocador de los recursos necesarios para impulsar la dinámica allí generada. Una de las primeras medidas del Gobierno nacional relacionada con la reconstrucción de Popayán y demás zonas afectadas, determinó la apertura de líneas de crédito por

valor de \$ 5.000 millones en distintas instituciones del sector financiero local, que unidos a la transferencia de recursos por parte de las entidades gubernamentales y privadas para atender el pago de gastos prioritarios, auxilios institucionales, auxilios de cesantías, etc., determinó cambios drásticos en los niveles de captaciones y colocaciones de las entidades pertenecientes al sistema, como puede apreciarse en el Cuadro 29.

CUADRO 29  
Captaciones y colocaciones en los intermediarios financieros de Popayán

(Datos al final de cada año, en millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Captaciones</b> .....	<b>2.956</b>	<b>6.765</b>	<b>7.911</b>	<b>9.966</b>	<b>12.255</b>	<b>13.552</b>
Cuenta corriente .....	1.988	2.432	2.741	3.536	4.260	5.186
Depósitos de ahorro (1) .....	613	2.410	2.153	2.290	1.344	1.677
Certificados de depósito a término .....	355	1.329	2.247	2.336	2.810	3.368
Cuentas de ahorro UPAC (2) .....	0	420	592	1.362	3.048	2.495
Certificados UPAC .....	0	131	136	397	412	465
Depósitos ordinarios .....	0	43	42	45	313	243
Documentos por pagar .....	0	0	0	0	68	118
<b>Colocaciones</b> .....	<b>2.927</b>	<b>7.854</b>	<b>11.554</b>	<b>13.969</b>	<b>16.679</b>	<b>20.163</b>
Préstamos y descuentos .....	2.927	7.291	10.387	12.570	15.340	18.737
Inversiones voluntarias .....	0	0	0	0	151	151
Deudores varios .....	0	563	1.167	1.399	1.188	1.275

(1) Incluye Banco Central Hipotecario.

(2) Las CAV empezaron a operar a partir de 1983, después del terremoto.

Fuente: Banco de la República - Investigaciones Económicas, Popayán.

A lo anterior contribuyó, sin lugar a dudas, el hecho que en el período transcurrido entre la fecha que inició operaciones hasta diciembre de 1987, la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca —CRC— canalizó la suma de \$ 9.022 millones a través de numerosas entidades ejecutoras de los diversos programas, así:

Entidad	Millones de pesos
Gobernación del Cauca .....	1.421
Municipio de Popayán .....	1.756
Banco Central Hipotecario .....	2.954
Acueducto de Popayán .....	1.083
Empocauca .....	286
Cedelca .....	745
Teléfonos .....	337
Bomberos .....	43
Terminal de Transportes .....	33
Arquidiócesis .....	52
Asilo de Ancianos .....	233
Otras (desarrollo institucional) .....	79

A estos montos se deben agregar los desembolsos realizados por la Universidad del Cauca, en desarrollo de su propio plan de reconstrucción, que a la misma fecha superan los \$ 1.400 millones, dineros que en alguna forma fueron manejados a través de las entidades del sistema financiero.

Tal fue el flujo de dinero circulante incorporado al sistema, que en el corto período comprendido entre diciembre 31 de 1982 e igual mes y fecha de 1984, las captaciones totales de los intermediarios financieros pasaron de \$ 2.956.8 millones a \$ 7.911 millones, con un incremento del 167.6%. A diciembre 31 de 1987, el valor de lo captado por los intermediarios ascendía a \$ 13.552 millones, cifra que representa un aumento del 358.5% con relación a lo contabilizado al cierre del ejercicio de 1982.

En resumen, fue importante la participación de todas las entidades pertenecientes al sistema financiero de la región en la reconstrucción de la ciudad de Popayán. Debe mencionarse que los depósitos

en las entidades financieras no sólo eran recursos de emergencia arbitrados por el Gobierno Nacional y prestados a los damnificados; también provino del ahorro regional y del crédito interno y externo otorgado a los sectores privado y público.

Es conveniente señalar también la entrada al sistema financiero de Popayán, con posterioridad al terremoto, de varias corporaciones de ahorro y vivienda, lo cual coadyuvó al fomento de ahorro. Esto se corrobora observando que sus niveles llegaron al 22% del total captado por el sistema a fines de 1987; a la vez comprometieron en préstamos alrededor del 42% de sus recursos, a pesar de la dificultad que implicaba colocar dinero a tasas de 28%, mientras que las entidades que manejaban los cupos de emergencia ofrecían crédito al 18%. Aparte de esto, hay que tener en cuenta que las entidades locales también tuvieron que afrontar problemas derivados de la crisis del sector financiero de los años 1982 y 1983, en especial por la amplia vinculación de la región con el Banco del Estado.

Por último, debe señalarse que a pesar de que en la ciudad opera el Fondo de Garantías, para los bancos resultó riesgoso prestar dinero respaldado por bienes improductivos a usuarios que tenían problemas de liquidez originada en la misma trage-

dia, por lo cual se hizo cada vez más necesaria la Ley de Alivio.

C. En el sector comercio

El índice del valor de las ventas al comercio en general en Popayán, cuyas estadísticas están disponibles hasta el año 1985, mostró un comportamiento activo en 1983, aunque experimentó posteriormente una tendencia decreciente. En forma desagregada, el comercio al por mayor parece ser el principal grupo que presiona dicho comportamiento, particularmente a nivel del segundo y tercer trimestre de cada año, incrementos en los cuales las materias primas agropecuarias elevan ostensiblemente el valor del índice. Ello se debe principalmente a las transacciones que efectúa ALMACAFE durante el tiempo de la cosecha del grano. (Véase Cuadro 30). De igual forma, en los meses posteriores al sismo de marzo de 1983, se observó un buen nivel de crecimiento en los establecimientos dedicados a la comercialización de materiales de construcción, rubro que se ubica también en el área del comercio mayorista, pero el decaimiento de la actividad edificadora y la saturación del mercado por el montaje sin control de nuevos negocios, determinó a partir de mediados de 1984 un notable deterioro de este renglón comercial.

CUADRO 30

Índice del valor de las ventas en el comercio de Popayán a precios constantes

(Enero 1978 - Diciembre 1979 = 100)

Periodo	Comercio en general				Comercio al por mayor				Comercio al por menor			
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
Marzo.....	86.2	71.7	83.5	60.9	65.5	46.2	72.8	55.6	114.5	106.5	98.2	68.2
Junio.....	146.4	195.0	129.8	112.1	173.9	268.9	157.5	139.0	108.6	93.6	91.9	75.2
Septiembre	105.0	103.5	110.9	71.4	111.7	113.4	130.0	76.6	95.8	89.9	84.7	64.2
Diciembre	88.3	113.8	87.1	108.8	69.6	95.5	61.8	116.3	113.9	138.9	121.9	78.3

Fuente: Banco de la República - Investigaciones Económicas, Bogotá.

Este índice cobra mayor importancia cuando se examina a nivel de los consumidores, o sea el comercio al por menor. Se colige que los niveles alcanzados en el trienio 1983-1985 son inferiores a los de 1982, incluso con tendencia a decrecer. No obstante que se esperaba una disminución en las ventas por causa del sismo, se estimó que éstas se reactivarían en la medida en que otros sectores, como la construcción, comenzaran a estimular la economía local y regional, lo cual no se cumplió debido a factores tales como el bajo nivel de ingresos de la población, la escasa generación de empleo estable y la muy probable influencia negativa de la cercanía de Cali, principal centro económico del sur-occidente del país, que por diversas razones (precios competitivos, variedad, existencias, etc.) absorbe gran parte de la demanda regional.

Sin embargo, los esfuerzos recientes de las entidades gremiales en pro de un mayor compromiso de la

población con el Cauca y la ciudad de Popayán comienzan a dar resultados positivos, reflejados en la constitución de sociedades comerciales y en nuevas inversiones, que para 1987 ascendían a \$ 554 millones, cifra sólo superada por la de 1983. En este repunte de la actividad económica, los sectores de apoyo como el comercio, transporte y servicios en general han sido responsables por cerca del 50% de las nuevas inversiones. Adicionalmente, se observa que la agricultura y la industria se han recuperado en atención al mejoramiento en las expectativas de los negocios (Véase Cuadro 31).

**D. En el sector productivo**

En el sector de la producción se destaca el renglón agropecuario, dada su marcada influencia en el comportamiento global de la economía de la región, si se tiene en cuenta su participación en el PIB del Departamento (57.0% en 1974 y 49.9% en 1982, según

CUADRO 31

Movimiento de sociedades en el Departamento del Cauca

Actividad económica	Inversión neta (Millones de pesos)						Número de sociedades constituidas					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Agricultura y afines .....	157	17	84	49	55	90	15	14	25	18	11	7
Explotación minas y canteras .....	3	5	1	2	0	0	1	3	1	0	0	0
Industria .....	8	6	1	21	16	110	6	6	9	7	6	11
Construcción .....	18	13	18	3	172	84	9	7	8	4	6	10
Comercio .....	24	75	29	53	5	83	35	33	36	30	25	28
Almacenamiento y transporte .....	4	6	4	52	5	16	3	7	12	11	2	4
Bienes inmuebles, establecimientos financieros y seguros ...	17	34	20	20	13	133	19	22	10	22	21	25
Servicios .....	211	454	(23)	22	2	9	17	4	8	4	4	8
Electricidad, gas y vapor	0	0	0	0	3	29	0	0	0	0	1	1
<b>Total .....</b>	<b>442</b>	<b>610</b>	<b>134</b>	<b>222</b>	<b>271</b>	<b>554</b>	<b>105</b>	<b>96</b>	<b>109</b>	<b>96</b>	<b>76</b>	<b>94</b>

Fuente: Cámara de Comercio del Cauca.

el Plan de Desarrollo de la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca, CRC) y en la generación de empleo (64.6% y 55.5% para los mismos años respectivamente).

Conforme a las cifras suministradas por la Unidad Regional de Planeación Agropecuaria "URPA", y consignadas en el Cuadro 32, el valor bruto de pro-

ducción, en términos nominales, mostró una evolución favorable para los cultivos permanentes como café, caña de azúcar, cacao y fique, que representan alrededor del 80% del sector. No obstante, los cultivos transitorios como maíz, frijol y yuca presentaron decrecimiento, atribuible a fenómenos meteorológicos adversos como las sequías en el Patía, y a secuelas de orden público. Por su parte, la

CUADRO 32

Valor de la producción bruta de los principales cultivos y actividades pecuarias del Cauca

(Millones de pesos)

Actividad	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Producción agrícola</b> .....	<b>12.021</b>	<b>14.597</b>	<b>15.355</b>	<b>16.667</b>	<b>19.334</b>
<b>Cultivos transitorios</b> .....	<b>2.490</b>	<b>2.958</b>	<b>2.055</b>	<b>2.393</b>	<b>2.751</b>
Arroz .....	314	459	450	507	594
Algodón .....	—	—	25	90	109
Frijol .....	156	211	80	91	82
Flores .....	242	270	250	263	391
Maíz .....	689	717	359	505	508
Papa .....	505	357	181	218	203
Sorgo .....	111	164	207	260	331
Soya .....	90	170	187	256	352
Tomate .....	66	61	60	58	61
Trigo .....	—	—	5	9	19
Yuca .....	317	549	251	136	101
<b>Cultivos permanentes</b> .....	<b>9.531</b>	<b>11.639</b>	<b>13.300</b>	<b>14.274</b>	<b>16.583</b>
Cacao .....	133	148	165	139	149
Café .....	3.835	4.903	5.313	5.993	6.801
Caña de azúcar .....	4.253	5.069	5.813	6.159	7.425
Caña de panela .....	804	945	1.098	1.131	1.182
Fique .....	299	243	537	514	595
Piña .....	55	101	109	160	256
Plátano .....	152	230	265	178	175
<b>Producción pecuaria</b> .....	<b>3.992</b>	<b>4.339</b>	<b>6.480</b>	<b>6.966</b>	<b>8.793</b>
<b>Bovinos</b> .....	<b>3.589</b>	<b>3.858</b>	<b>5.900</b>	<b>6.269</b>	<b>8.003</b>
Carne .....	2.344	2.382	3.424	3.375	4.377
Leche .....	1.245	1.476	2.476	2.894	3.626
<b>Porcinos</b> .....	<b>403</b>	<b>481</b>	<b>580</b>	<b>697</b>	<b>790</b>
<b>Total</b> .....	<b>16.013</b>	<b>18.936</b>	<b>21.835</b>	<b>23.633</b>	<b>28.127</b>

Fuente: Unidad Regional de Planeación Agropecuaria del Cauca - URPA

ganadería disminuyó en número, aunque no en valor por razones similares, a pesar del avance del crédito de fomento.

El panorama general es que existe una tendencia creciente en el valor de la producción agrícola y pecuaria. Si se acude a evaluar dicha tendencia en términos de los precios que regían en 1983, se obtiene una situación en donde el rendimiento total disminuye, y en forma sensible a nivel de los cultivos transitorios. (Véase Cuadro 33). Este menor valor de la producción en el trienio 1985-1987 respecto al obtenido en el bienio 1983-1984 se puede deber a causas diversas como mayores costos de los insumos, bajos precios de los productos, disminuciones en la productividad y en la producción, descenso en el área utilizada; o bien a factores como los meteorológicos o de inseguridad en el campo. Independientemente de las causas que hayan generado este

CUADRO 33

Valor de la producción bruta agrícola y pecuaria del Cauca (A precios constantes de 1983\*)

(Millones de pesos)

Actividad	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Producción agrícola</b> .....	<b>12.020</b>	<b>12.644</b>	<b>10.758</b>	<b>8.759</b>	<b>8.328</b>
Cultivos transitorios .....	2.490	2.562	1.440	1.258	1.185
Cultivos permanentes ...	9.531	10.082	9.318	7.501	7.143
<b>Producción pecuaria</b> .....	<b>3.992</b>	<b>3.759</b>	<b>4.540</b>	<b>3.661</b>	<b>3.788</b>
<b>Totales</b> .....	<b>16.013</b>	<b>16.403</b>	<b>15.298</b>	<b>12.420</b>	<b>12.116</b>

\* Se utilizó el deflactor implícito para el PIB: actividad agropecuaria. Fuente: Banco de la República - Investigaciones Económicas (según Cuadro 32)

menor valor; lo cierto es que ha conducido a que se palpe en el ambiente económico una recesión que hace que la gente disponga de menos recursos y por consiguiente, se reduzca su capacidad de compra, con las consabidas ramificaciones a nivel de los demás sectores.

En cuanto al sector industrial, éste registró expansión en la producción de azúcar; se intensificó la producción de libros para exportación, y la pequeña y mediana industria, representada en microempresas, logró un notorio avance, que ha permitido cierto repunte de los niveles de empleo y el valor de la producción regional. Sin embargo, las cifras sobre empleados que afilió al Seguro Social la industria manufacturera, tanto en Popayán como en el Cauca, señalan un relativo estancamiento, al ubicarse en alrededor de 3.600 en los 6 años considerados, de acuerdo con la información del Cuadro 34.

CUADRO 34  
Afiliados al Instituto de Seguros Sociales en la Industria Manufacturera

Año	Popayán		Cauca			
	Número	Varia- ción (%)	Partici- pación (%)*	Número	Varia- ción (%)	Partici- pación (%)*
1982 .....	1.720		16.6	3.638		16.2
1983 .....	1.922	11.7	16.4	4.370	20.1	17.7
1984 .....	1.494	-22.3	15.2	3.955	-9.5	18.1
1985 .....	1.365	-8.6	14.0	3.398	-14.1	16.3
1986 .....	1.370	0.4	13.5	3.407	0.3	16.7
1987 .....	1.701	24.2	15.6	3.654	7.2	16.8

\* Incluye Popayán, con relación al total de afiliados.  
Fuente: Instituto de Seguros Sociales - Seccional Popayán.

De las cifras mencionadas se puede deducir también la paulatina pérdida de importancia relativa del sector dentro del conjunto de la economía regional, situación que es más notoria a nivel de la ciudad capital del departamento. No obstante, es de esperar que políticas como las que desarrollan en la actualidad entidades como la Corporación para el Desarrollo del Cauca —CORPOCAUCA— contribuyan positivamente a la solución de uno de los principales problemas de la región, como es el del

desempleo, concretamente en su actividad de fomento a las microempresas. Dentro de este programa de microempresas es justo destacar la participación de las entidades patrocinadoras: Fundación Carvajal, la Fundación para la Educación Superior e Industrias Puracé, sin cuyo concurso hubiera sido imposible poner en marcha el programa. Así mismo, existe optimismo en cuanto al desarrollo del Parque Industrial de Popayán, que busca promover y concentrar la industria local en un área de 270.000 metros cuadrados.

Adicionalmente, la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca, dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo del Departamento, ha identificado numerosos proyectos de inversión en distintos sectores como la industria, la agroindustria, la minería, etc., con el fin de despertar el interés de posibles inversionistas, que en un caso dado contarían con el apoyo de la entidad.

Finalmente, debe comentarse que la minería, representada por la explotación artesanal de oro y medida por las compras del Banco de la República, ha venido evolucionando favorablemente, de tal manera que de 169.005 gramos que se compraron en 1982, se ha venido presentando continuo aumento, para cerrar en 1987 con un total de 322.339 gramos. (Véase Cuadro 35). A esta situación contribuyó significativamente la política de fomento que existe para este bien, más que por razones derivadas de la emergencia.

CUADRO 35  
Compras de oro en el Departamento del Cauca  
(Gramos)

Año	Sucursal Popayán	Agencia Guapí (1)	Timbiquí (2)	Total
1982 .....	44.294	64.775	59.936	169.005
1983 .....	39.070	79.160	78.272	196.502
1984 .....	62.841	111.492	84.159	258.492
1985 .....	98.189	120.722	88.345	307.256
1986 .....	110.527	130.978	67.388	308.893
1987 .....	75.620	162.799	83.920	322.339

(1) Agencia Compra de Oro del Banco de la República.  
(2) Agencia de La Caja Agraria.  
Fuente: Banco de la República. Popayán.

**E. En el empleo**

Una de las tradicionales dificultades del Departamento del Cauca ha sido el desempleo, por motivo de la escasa actividad industrial, la migración campesinidad y las limitaciones del aparato estatal para absorber toda la mano de obra disponible. Bajo estas circunstancias y de acuerdo con el Cuadro 36, las estadísticas de empleo regional mostraron que

las afiliaciones al Seguro Social disminuyeron en el período, debido a dos causas principales: la reducción de 1.294 asegurados del sector agropecuario, por la tendencia de las empresas del norte del departamento a inscribir sus operarios en la Seccional del Valle, por comodidades de liquidación y de servicios, y por el hecho de que cotizan menos por cada trabajador, ya que en el Cauca las tarifas incluyen servicio integral a la familia.

CUADRO 36

**Trabajadores afiliados al Seguro Social en Popayán y el Cauca, según actividad económica**

Actividad económica	Popayán					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Agricultura, silvicultura y pesca .....	610	877	173	833	864	981
Industria extractiva .....	199	222	0	0	12	19
Industria manufacturera .....	1.720	1.922	1.494	1.365	1.370	1.701
Construcción .....	574	951	800	652	660	845
Electricidad, gas y agua .....	324	359	430	441	476	473
Comercio .....	3.183	3.282	2.520	2.445	2.344	2.470
Transporte, almacenamiento y comunicaciones .....	477	531	495	469	489	534
Servicios prestados al público .....	2.967	3.233	3.084	3.275	3.630	3.611
Otras actividades .....	325	339	284	281	284	283
<b>Total .....</b>	<b>10.379</b>	<b>11.716</b>	<b>9.820</b>	<b>9.761</b>	<b>10.129</b>	<b>10.917</b>
<b>Actividad económica .....</b>	<b>Cauca</b>					
Agricultura, silvicultura y pesca .....	8.222	8.118	7.006	7.237	6.502	6.928
Industria extractiva .....	380	396	438	450	439	433
Industria manufacturera .....	3.638	4.370	3.955	3.398	3.407	3.654
Construcción .....	1.287	2.104	1.484	794	801	1.114
Electricidad, gas y agua .....	415	453	659	579	578	585
Comercio .....	3.677	3.834	3.007	2.894	2.816	3.008
Transporte, almacenamiento y comunicaciones .....	559	623	578	563	585	625
Servicios prestados al público .....	3.994	4.387	4.431	4.588	5.000	5.148
Otras actividades .....	337	448	296	295	298	295
<b>Total .....</b>	<b>22.509</b>	<b>24.733</b>	<b>21.854</b>	<b>20.798</b>	<b>20.426</b>	<b>21.790</b>

Fuente: Instituto de Seguros Sociales - Oficina Seccional, Popayán.

Superados los años de recesión (1984 y 1985) en los cuales las desafiliaciones se concentraron en las industrias extractiva y manufacturera, la construcción y el comercio, atribuibles a numerosas declaratorias de quiebra y concordatos, así como la disminución del ritmo de la actividad edificadora,

se presenta de nuevo un resurgimiento regional y local, con un incremento en el último año de 2.152 afiliaciones. Ello se plasmó igualmente en las cajas de previsión del sector público, en sus distintos niveles, con un aumento de 2.360 afiliados (Véase Cuadro 37).

CUADRO 37

Trabajadores afiliados a las cajas de previsión en el departamento del Cauca y Popayán

(Número)

Fin de	Nacional	Departa- mental	Municipal	Unicauca	Total
1982 .....	10.528	6.463	427	976	18.394
1983 .....	10.936	6.955	460	955	19.306
1984 .....	11.092	7.474	478	956	20.000
1985 .....	11.263	7.910	665	992	20.830
1986 .....	11.245	8.315	663	994	21.217
1987 .....	12.977	8.730	750	1.120	23.577

Fuente: Cajas de Previsión Regionales.

Es conveniente señalar que en el departamento del Cauca la participación del sector público ha sido muy significativa en el desarrollo de fuentes de empleo, a tal punto que los inscritos en las Cajas de Previsión en 1987 eran el 41.8% del total de afiliaciones en la región, contra una participación del 35.8% en 1982.

F. En el sector público

El comportamiento de las finanzas públicas departamental y local no siguió el patrón de los demás secto-

res, consistente en incrementos apreciables en sus indicadores de 1983 y 1984, en virtud de que buena parte de los recursos se canalizaron a través de la entidad nacional que se creó con tal fin, la CRC e incluso, las cifras muestran cierto estancamiento en la recaudación de ingresos tributarios, explicable por las diferentes amnistías decretadas para favorecer a los damnificados. En tales condiciones, las estadísticas fiscales tuvieron una evolución sin mayores variaciones destacables en estos cinco años, que sin embargo, no pueden ocultar la magnitud de la inversión realizada en obras públicas, especialmente en edificios, infraestructura y servicios públicos.

Del Cuadro 38 se observa que en los años propios de la reconstrucción, los gastos superaron los ingresos, tanto en el nivel departamental como en el municipal de Popayán. Sin embargo, los recursos destinados a la inversión pública fueron apreciables y financiados en gran medida por las transferencias del Gobierno Central y los desembolsos de los empréstitos contratados. En los dos últimos años se destaca un crecimiento de los ingresos, inducido principalmente por las disposiciones nacionales para el fortalecimiento de los fiscos regionales. Ello es mucho más notorio en el caso de Popayán que registra en estos dos últimos años superávit presupuestales.

CUADRO 38

Evolución de las finanzas públicas del departamento del Cauca y Popayán

(Millones de pesos)

Concepto ejecutado	Cauca						Popayán					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Total ingresos</b> .....	<b>1.463</b>	<b>1.677</b>	<b>2.067</b>	<b>2.541</b>	<b>3.535</b>	<b>4.181</b>	<b>302</b>	<b>914</b>	<b>805</b>	<b>544</b>	<b>812</b>	<b>1.614</b>
Ingresos corrientes .....	1.173	1.659	1.411	2.410	3.079	2.957	224	568	683	520	762	1.040
Ingresos de capital .....	290	18	656	131	456	1.224	78	346	122	24	50	574
<b>Total gastos</b> .....	<b>1.086</b>	<b>1.223</b>	<b>2.387</b>	<b>3.193</b>	<b>4.131</b>	<b>4.537</b>	<b>289</b>	<b>732</b>	<b>841</b>	<b>675</b>	<b>689</b>	<b>1.083</b>
Gastos de funcionamiento .....	385	398	641	708	1.187	1.257	216	578	488	373	397	476
Transferencias .....	316	360	482	545	1.243	1.216	10	13	58	82	87	153
Gastos de inversión .....	330	390	1.236	1.878	1.602	1.962	35	130	247	145	127	267
Servicio de la deuda .....	55	75	28	62	99	102	28	11	48	75	78	187

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental - Sección Presupuesto y Contabilidad  
Secretaría de Hacienda Municipal - Sección Contabilidad  
Con base en ejecución presupuestal

**G. En otros servicios**

El crecimiento acelerado de la ciudad, determinado en parte por el auge de los "asentamientos", surgidos a raíz del terremoto, ha implicado una gran demanda de servicios públicos, que ha sido atendida por las respectivas empresas, en la medida de las posibilidades y cuyo desarrollo se ha venido realizando con base en los recursos financieros y créditos externos que canalizó la CRC del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Bajo estas circunstancias, según el Cuadro 39, entre 1982 y 1987 se observó que el transporte de pasajeros en bus urbano se duplicó, lo cual denota aumento poblacional y ampliación del área habitada. Las líneas telefónicas instaladas en igual período pasaron de 4.000 a 7.000, y se espera llegar a 9.000 en 1988. Sin embargo, la variación en el consumo de agua potable y de energía eléctrica apenas evolu-

cionó a un ritmo de 37.0%. En esto hay que tener en cuenta que su montaje es mucho más complejo y requiere inversiones tanto de nuevas redes como de infraestructura y mampostería, de difícil construcción y elevado costo.

Los registros sobre transporte aéreo de pasajeros muestran un buen crecimiento en 1983 respecto del año anterior, conservando niveles similares para 1984, situación que se explica por el hecho que en dichos años hubo numerosos vuelos adicionales que traían donaciones, así como personal técnico y profesional. De igual manera, operaron hasta tres empresas aéreas, mientras que en la actualidad sólo una presta servicio ordinario a Popayán, con frecuencia de un vuelo hacia la capital del país y a Ipiales. El sacrificio de ganado para consumo local registra variaciones de importancia en el período, que pueden explicarse en primer grado por aumentos de población, y en segundo lugar, por capacidad adquisitiva.

CUADRO 39

**Información de los servicios públicos prestados en Popayán entre 1982 y 1987**

Descripción	Unidad	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Agua consumida .....	Millones de m <sup>3</sup>	8.2	9.2	10.0	10.5	12.5r	14.2
Abonados acueducto .....	Número	18.678	19.092	21.233	22.781	24.892	27.337
Generación de energía .....	Millones de KWH	119.9	119.0	135.5	154.2	168.4	178.0
Consumo energía .....	Millones de KWH	104.0	88.9	113.1	109.5	108.7	112.9
Consumo industrial de energía .....	Millones de KWH	3.6	3.5	5.6	5.1	5.9	6.8
Transporte urbano de pasajeros .....	Millones	18.0	17.9	27.1	33.0	31.7	36.4
Pasajeros movilizados vía aérea .....	Número	13.537	19.950	18.755	15.035	10.570	13.378
Suscriptores empresa de teléfonos .....	Número	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	7.000
Sacrificio de ganado en Popayán .....	Número de cabezas						
—Vacuno .....	Número de cabezas	17.126	10.798	14.939.	14.351	15.630	13.067
—Porcino .....	Número de cabezas	3.809	3.393	3.855	3.812	4.858	3.642

r: Cifra revisada

Fuente: Nuevo Acueducto de Popayán, Centrales Eléctricas del Cauca, S.A., Empresa de Energía Coconuco S.A., DANE.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

Los acontecimientos y realizaciones que siguieron al sismo de 1983 en Popayán y el departamento del Cauca, partieron en dos su historia. De la ciudad tradicional, tranquila, señorial y sobria, emergió la actual con un acelerado proceso migratorio y sus consecuencias, con creciente actividad urbanística y un cambio de actitud de sus habitantes en favor de nuevas oportunidades de progreso, todo lo cual, unido al deseo de conservar el Popayán arquitectónico y de tradición religiosa, condujo a que ahora se perciba la existencia de una ciudad con tres facetas: por un lado, el centro histórico y colonial, que recibió alta prelación en el proceso de reconstrucción; por otro, la ciudad de transición, con características modernas, integrada por grupos con nuevas perspectivas económicas y sociales; y una tercera que enmarca barrios humildes de invasión y asentamientos que no han logrado un adecuado desarrollo. La lección que se percibe en el proceso de reconstrucción de la ciudad es altamente estimulante. La inversión en obras públicas le aceleró su crecimiento; solucionó parcialmente sus requerimientos en el mediano plazo, y dejó una base sólida para que las nuevas generaciones desarrollen y aprovechen los recursos naturales y humanos que profusamente conviven en la comarca.

Con el proceso de reconstrucción quedó comprobado que la inversión en obras públicas puede reactivar una economía local o regional en crisis, cuando ésta se concreta en infraestructura, porque se genera empleo masivo y nuevas posibilidades de desarrollo. Se comprobó, además, que la inversión en reconstrucción no genera más inversión, es decir, que los recursos utilizados en este sector generalmente no son productivos ni altamente rentables. Se establece que mientras se mantiene la actividad edificadora, se demandan bienes y servicios complementarios; pero una vez terminada, difícilmente se encontrarán nuevos destinos para esa corriente de insumos y recursos humanos, causando por tanto una contracción en los sectores que los ofrecen.

Los anterior conduce a deducir, que si las políticas de reactivación de una comunidad en crisis por fenómenos naturales, no se acompañan de programas de fomento complementarios e intensivos en el sector productivo, muy pronto se dará una parálisis en la actividad de su economía.

Los indicadores económicos de Popayán y el Cauca que se analizaron en el documento expresan que persiste cierto margen de recesión en algunos sectores. A pesar del acelerado proceso de construcción pública y privada de los años 1983 y 1984, no se generó el impulso necesario que permitiese retroalimentar un ritmo de crecimiento acorde con las necesidades de una población cada vez más numerosa. 1985 fue un año particularmente duro para la ciudad y el departamento, máxime cuando la presencia de problemas de orden público desestimularon la inversión privada. A pesar de que algunos indicadores socio-económicos de 1986 y 1987 ofrecieron cierto grado de recuperación, el empleo no creció significativamente en consideración al aumento de la población de Popayán, que pasó de 90.000 en 1982 a 158.000 en 1985. La producción agrícola, reforestación, industria y turismo crecieron moderadamente y se tiene la esperanza de que la puesta en marcha de proyectos como PAPELCOL, PROCELULOSA y algunos programas agroindustriales promovidos por la Federación Nacional de Cafeteros, tales como el cultivo de la morera para producir seda a partir del capullo del gusano, la siembra de té y los cultivos de espárragos y frutas para exportación, ayuden a fortalecer la actividad económica regional.

El crédito de fomento tiene la particularidad de incentivar una actividad productiva, en razón de las condiciones financieras en las cuales se ofrece. Sin embargo, cuando existe la posibilidad de modificar favorablemente estas condiciones, de inmediato surgen las expectativas entre los beneficiarios de los créditos y los intermediarios financieros, bien en el sentido de postergar los pagos en el caso de los primeros, o de forzar el cumplimiento de las obligaciones en el de los segundos. Una circunstancia de este orden se ha dado a nivel de los créditos con cargo a la Resolución 32 de 1983, emanada de la Junta Monetaria, cuyas condiciones financieras fueron sustancialmente modificadas por la Ley 18 de 1987. La espera de este hecho generó una serie de efectos de alivio y simpatía por parte de los usuarios y de retardo en el recaudo de la cartera por parte de los establecimientos de crédito.

Esta situación obliga a reconsiderar la política de fomento a nivel nacional, para que se establezcan condiciones que eliminen la expectativa de los usuarios que se excusan de pagar, a la espera de nuevas disposiciones aún más convenientes. Es procedente, por lo tanto, establecer de manera general una política única de crédito para casos de emergencia, con tasas subsidiadas y períodos de gracia razonables en

favor de los damnificados, pero que dejen muy en claro el concepto de que tales obligaciones tienen que cancelarse oportuna y totalmente, y que llevarán la misma seriedad en el cobro y trámite de la morosidad que caracteriza a los créditos comerciales. De otra parte, se hace necesario ajustar el mecanismo de control sobre el uso de estos recursos y del crédito de fomento en general, dado que su carácter de dineros subsidiados, induce a darle destinos diferentes a los que se contemplan al momento de legislar.

En consecuencia, a manera de recomendaciones, se sugiere que las autoridades económicas estructuren un crédito de fomento diversificado por condiciones financieras, que tengan en cuenta el hecho de la calamidad pública en cualquier región del país como una situación anormal que ha alterado significativamente su economía y que requiere de estímulos preferenciales para reactivarla. Estos incentivos pueden ser ofrecidos a los beneficiarios potenciales, a escala de costos sensiblemente inferiores a las de aquellos créditos de fomento que se dan en el país en situaciones típicamente normales. Paralelo a esto, deben diseñarse mecanismos de control para el uso de los créditos, que eviten al máximo su desviación, la distorsión de los fines contemplados y la evasión de los pagos, por cuanto las instituciones financieras podrían en un futuro eludir su intermediación.

Aspecto importante dentro de la política del crédito de fomento es el relacionado con la complementariedad de la acción. Como se anotaba, si a un sector objeto del estímulo, no se le acompaña simultáneamente de acciones en sectores conexos, es posible que el objetivo de reactivación no sea suficiente en sus efectos. En consecuencia, debe existir una manera escalonada de atender una emergencia, que concentre en un principio los esfuerzos en recuperar infraestructura y equipamiento, para posteriormente intensificar la actividad productiva propia del área afectada, y de esa manera brindar otras alternativas de empleo y de ingresos en un inmediato futuro.

En lo que respecta al Banco de la República, su participación en el proceso de recuperación de la ciudad de Popayán y el departamento del Cauca ha sido significativa en cuanto actuó como mecanismo coordinador en la asignación óptima de los recursos crediticios por parte de las diferentes entidades financieras. El sistema financiero como tal respondió a la emergencia y adecuó su organización para el

logro de la recuperación contemplada en las normas gubernamentales.

## APENDICE

### El Banco de la República y la cultura

El mismo día del sismo, el Jueves Santo 31 de marzo de 1983, el Banco de la República en Popayán abrió sus puertas para recibir en consignación el patrimonio artístico y religioso que le confiaban para su custodia y protección la Curia, los particulares y el Gobierno Seccional. El valor implícito de este tesoro, su volumen y cuidado hicieron indispensable habilitar varias áreas de la edificación del Banco para que sirvieran de albergue provisional, hasta tanto se dispusiera de una acción más acorde con las características de las obras de arte recibidas.

Por fortuna, aunque con una inmensa responsabilidad, se encontraban reunidas colecciones del Museo Arquidiocesano de Arte Religioso y de algunas iglesias como San Francisco, El Carmen, La Ermita, Belén, Yanaconas, San Agustín, Santo Domingo, La Encarnación, La Catedral y el Palacio Arzobispal; las del Museo Efraín Martínez, la Gobernación, la Alcaldía, el Concejo y algunas piezas importantes de la Casa Valencia. Igualmente se encontraban algunas obras de las familias sálicas, que formaban parte de los pasos de las procesiones de la Semana Santa.

Dado el gran número de piezas recibidas, aproximadamente 1.800 y lo valioso de ellas, la Subgerencia Cultural del Banco de la República dispuso efectuar su inventario y catalogación, suministrar los primeros cuidados para el salvamento de las que se encontraban en un estado crítico, adecuar los espacios físicos para su reubicación y legalizar los contratos con los respectivos propietarios de las obras de arte.

Con la asesoría y colaboración de su Museo de Arte Religioso, el Banco encomendó a personas expertas una limpieza más profunda de gran parte de las obras depositadas, como también la desinfección de aquellas que la requerían. Luego, seleccionó alrededor de 150 piezas entre orfebrería, platería, ornamentos, pinturas y esculturas para su restauración, con el fin de exhibirlas en su sede de Bogotá

y poder mostrar al país lo más representativo del patrimonio artístico religioso de Popayán.

Adicionalmente, la Fundación para la Conservación del Patrimonio Cultural Colombiano del Banco de la República, entre otras actividades, asumió la emergencia invernal que ponía en peligro de ruina las iglesias, que se hallaban en su mayoría sin techo. En coordinación con la Arquidiócesis, cubrió con plástico los retablos para prevenir los daños por humedad. Procedió, además, al levantamiento de los planos de la Catedral y a la elaboración de los contratos para su proyecto arquitectónico y coordinó con el Gobierno Alemán la donación para la restauración de La Ermita, obra que fue entregada a la comunidad el 15 de agosto de 1987, con ocasión del trisesquicentenario de la primera Misa celebrada en la ciudad de Popayán.

## Listado cronológico de disposiciones legales

Resolución 32 de abril de 1983 de la Junta Monetaria, por la cual se establecen cupos de crédito en el Banco de la República a favor del Banco Central Hipotecario, Caja Agraria y Bancos, para reconstrucción y reparación de vivienda urbana y rural, y capital de trabajo.

Ley 11 de junio 23 de 1983, por la cual se crea la Corporación para la Reconstrucción y el Desarrollo del departamento del Cauca.

Resolución 71 de julio 6 de 1983 de la Junta Monetaria, por la cual se autoriza la prórroga de créditos del Fondo Financiero Agropecuario.

Decreto 2350 de agosto 16 de 1983, por el cual se declaran exentas de impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas del Cauca.

Decreto 2498 de septiembre 5 de 1983, por el cual se refinancian todas las operaciones de crédito vigentes en el momento del terremoto en Popayán.

Decreto 2693 de septiembre 21 de 1983, por el cual se dictan disposiciones tendientes a facilitar y ejecutar los programas de reconstrucción, en particular sobre tasas de interés diferenciales en las líneas de fomento, establecimiento de una Sucursal de la Corporación Financiera Popular y normas sobre Fondo de Garantías, ICT, PROEXPO, IFI, ICA, IDEMA, INCOMEX y SENA.

Decreto 3174 de noviembre 18 de 1983, por el cual se define la condición de damnificado.

Resolución 64 de septiembre 7 de 1984 de la Junta Monetaria, por la cual se modifican algunas condiciones financieras de la Resolución 32 de 1983.

Resolución 16 de noviembre 10 de 1984 de la Junta Directiva de PROEXPO, estableciendo los plazos especiales para los créditos de preembarque e inversión fija a empresas exportadoras del Cauca.

Ley 132 de diciembre 31 de 1985, por la cual se amplían los créditos a damnificados y se mejoran las condiciones financieras.

Decreto 1226 de abril 16 de 1986 - Reglamentario de la Ley 132.

Resolución 45 de abril 16 de 1986 de la Junta Monetaria, por la cual se autoriza la prórroga de redescuento de créditos otorgados con cargo al cupo creado por la Resolución 32 de 1983.

Resolución 89 de octubre 15 de 1986 de la Junta Monetaria, por la cual se dictan medidas en relación con el cupo de crédito creado por la Resolución 32 de 1983.

Ley 18 de febrero 12 de 1987, denominada "Ley de Alivio".

Resolución 18 de 1987, por la cual se dictan medidas para facilitar la aplicación de la Ley 18 de 1987\*.

Resolución 34 de 1987, por la cual se dictan medidas para facilitar la aplicación de la Ley 18 de 1987\*.

Resolución 50 de 1987, por la cual se amplía hasta el 31 de diciembre el plazo para acogerse a la refinanciación\*.

Resolución 56 de 1987, por la cual se reactiva el proceso de refinanciación, suspendido por el fallo de inexecutable de la Ley 18\*.

Resolución 77 de 1987, por la cual se prorroga efectos de la Resolución 56 de 1987 hasta marzo 31 de 1988\*.

Resolución 80 de 1987, por la cual se define la fecha tope de pagarés con derecho a refinanciación\*.

Resolución 22 de 1988, por la cual se amplía hasta el 30 de junio de 1988 el plazo para la refinanciación\*.

Resolución 46 de 1988, por la cual se amplía hasta el 30 de septiembre de 1988 el plazo para la refinanciación\*.

\* Expedidas por la Junta Monetaria.